



Брюксел, 20.3.2013
COM(2013) 166 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**Към задълбочен и истински Икономически и паричен съюз
Предварителна координация на важните реформи в икономическата политика**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Към задълбочен и истински Икономически и паричен съюз Предварителна координация на важните реформи в икономическата политика

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Извлечените от икономическата и финансова криза и кризата с държавния дълг поуки доведоха до реформа на икономическото управление на ЕС и на Икономическия и паричен съюз (ИПС). Наблюдението на икономическите, бюджетните и структурните политики, което се извършва едновременно в рамките на Европейския семестър, направи ИПС по-стабилен отколкото беше в началото на кризата и по-добре подготвен за бъдещите предизвикателства. Обхватът на наблюдението бе разширен, като в рамките на новата процедура при макроикономически дисбаланси (ПМД) в него попаднаха конкурентоспособността и вътрешните и външните макроикономически дисбаланси.

Новата рамка на управление има за цел да помогне на Съюза да излезе по-силен от кризата чрез повишаване на конкурентоспособността, производителността, потенциала за растеж, социалното сближаване и икономическата конвергенция. Това ще помогне на ЕС във вътрешен план и ще подсили международната му роля като основен участник в световната икономика.

Новата архитектура на икономическия надзор в ЕС, и по-специално в еврозоната, предвижда диференциация между държавите членки в зависимост от техните икономически условия. Това е отразено в различните политически инструменти — от превантивното наблюдение чрез европейския семестър¹, през коригиращото наблюдение,² до кризисното наблюдение на държава членка, която желае да прибегне до механизми за защита.

За да допълни тази управленска рамка, Комисията счита, че е необходимо националните планове за всички важни реформи в икономическата политика да бъдат оценени и обсъдени на равнището на ЕС, преди да бъде взето окончателно решение на национално равнище. Това също така би гарантирало, че държавите членки отчитат въздействието, което ключовите реформи оказват на европейско равнище, преди вземането на национални решения. Това е т.нар. **предварителна координация**, отразяваща също духа на член 121, параграф 1 от Договора³.

Концепцията за предварителна координация на планове за важни реформи в икономическата политика бе въведена от Договора за стабилност, координация и

¹ Приложено чрез стратегията „Европа 2020“ и превантивния механизъм на Пакта за стабилност и растеж и процедурата при макроикономически дисбаланси.

² В рамките на корективните механизми на Пакта за стабилност и растеж и процедурата при макроикономически дисбаланси.

³ „Държавите членки провеждат икономическите си политики като въпрос от общо значение“.

управление в Икономическия и паричен съюз (ДСКУ)⁴. Член 11 от ДСКУ включва ангажимент за предварително обсъждане и по целесъобразност координиране на всички планове за важни реформи в икономическата политика. В ДСКУ е предвидено неговото съдържание да бъде включено в нормативната уредба на Европейския съюз в рамките на пет години от датата на влизането му в сила. Въпреки че действащата рамка на ЕС за икономически надзор включва процес за координация на икономическите политики, в нея не се предвиждат структурирано предварително обсъждане и координиране на планове за важни икономически реформи, както е постановено в член 11 от ДСКУ. Ангажиментът за обсъждане на важните реформи с потенциални странични ефекти бе потвърден и в Препоръката на Съвета от 2012 година за прилагане на общите насоки за икономическите политики на държавите членки, чиято парична единица е еврото⁵.

През ноември 2012 г. Комисията изложи някои коментари във връзка с предварителната координация в своя подробен план за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз⁶. Европейският съвет от 13 и 14 декември 2012 г. поиска от председателите на Европейския съвет и на Комисията да положат допълнителни усилия в областта на координацията на национални реформи, социалното измерение на ИПС, включително социалния диалог, осъществимостта и условията на взаимните договорни споразумения за конкурентоспособност и растеж и на механизмите за солидарност, чрез които могат да бъдат подпомогнати усилията, полагани от сключилите такива споразумения държави членки⁷.

Настоящото съобщение е част от дебата относно следващите стъпки към постигане на задълбочен и истински ИПС, който в момента тече между основните заинтересовани страни, конкретно Европейския парламент, държавите членки и националните парламенти. Той акцентира върху начините за осъществяване на предварителна координация на планове за важни реформи в икономическата политика съгласно съществуващите договори.

2. ИЗБОР НА РЕФОРМИТЕ, ПРЕДМЕТ НА ПРЕДВАРИТЕЛНА КООРДИНАЦИЯ

Комисията счита, че предварителната координация следва да обхваща само планове за важни национални икономически реформи и да се провежда на един по-ранен етап, предхождащ приемането на мерките. Причината за осъществяване на предварителна координация е да се гарантира, че когато една държава членка взема решение за предприемане на важни икономически реформи, тя отчита евентуалните странични ефекти върху други държави членки и/или еврозоната и ЕС като цяло. Начинът, по който реформите биват прилагани, може да повлияе на гладкото функциониране на ИПС.

⁴ http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf. Договорът бе подписан от всички държави — членки на ЕС, с изключение на Чешката република и Обединеното кралство. Той влезе в сила на 1 януари 2013 г. До 20 март 2013 г. той бе ратифициран от всички държави членки от еврозоната с изключение на Белгия, Люксембург, Малта и Нидерландия. Дания и Румъния също ратифицираха Договора и декларираха своето намерение да бъдат обвързани с неговите фискални и икономически разпоредби (дялове III и IV), включително член 11. По отношение на другите подписали Договора държави, които са извън еврозоната, неговите разпоредби ще влязат в сила веднага щом те го ратифицират и когато решението за отмяна на тяхната дерогация или освобождаване влезе в сила или когато предоставят подобна декларация.

⁵ ОВ С 219, 24.7.2012 г., стр. 95.

⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf

⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf, пар. 12.

С оглед максимизиране на положителните и минимизиране на отрицателните странични ефекти Комисията обмисля да предложи подлежащите на координиране реформи да бъдат определяни според следните филтри:

- Търговията и конкурентоспособността са сред основните канали, по които се разпространяват странични ефекти. Реформирането на пазарите на труд, стоки и услуги, както и някои данъчни реформи могат да окажат въздействие върху заетостта и растежа в прилагащата ги държава членка, а следователно и на търсенето на стоки и услуги от други държави членки. Това се дължи на положителното или отрицателното въздействие, което реформата може да има върху ценовата и неценовата конкурентоспособност на реформиращата се държава членка.
- Друг канал, по който се разпространяват странични ефекти, са финансовите пазари. Някои реформи могат да предизвикат странични ефекти чрез финансовите пазари, когато увеличават устойчивостта на държавата членка на външни сътресения и при опасения във връзка с устойчивостта на дълга ограничават риска от верижно разпространение на рискови премии.
- И накрая, съществуват също и съображения във връзка с политическата икономика. Всяка държава членка има интерес да насърчава реформи за подобряване на конкурентоспособността, чието успешно прилагане обаче налага да бъде преодоляна евентуалната им вътрешна опозиция. Координираните между различните държави членки реформи могат да спомогнат за оповестяване на широкообхватното въздействие на структурните реформи върху благосъстоянието. Държавите членки могат например да споделят натрупания си при прилагането на политиките опит. Ползотворни могат да бъдат сравнителните оценки, взаимните обучения и обменът на най-добри практики, основани на отделни примери или хоризонтален преглед на извършените реформи, както вече беше потвърдено в практиката на голям брой комитети към Съвета.

Въпроси към участниците в консултацията:

- Съгласни ли сте, че официалната предварителна координация на важни политически реформи на ниво ЕС трябва да бъде ограничена до ключови реформи?
- Съгласни ли сте, че тези ключови реформи обхващат конкурентоспособността, заетостта, функционирането на пазарите на стоки и услуги и мрежовите индустрии, данъчните системи, както и финансовата стабилност и фискалната устойчивост? Трябва ли някоя от тези области да бъде изключена? Трябва ли да се добави някоя друга област?
- Смятате ли, че горепосочените филтри са правилни или е необходимо да бъдат отчетени други?

3. РАМКА ЗА ПРЕДВАРИТЕЛНА КООРДИНАЦИЯ НА ПЛАНОВЕТЕ ЗА ВАЖНИ РЕФОРМИ В ИКОНОМИЧЕСКАТА ПОЛИТИКА

3.1. Кои държави членки следва да участват?

Странични ефекти е възможно да настъпят между всички държави — членки на ЕС, но техният мащаб е по-голям в еврозоната поради по-силната взаимообвързаност на

държавите членки от еврозоната. Ето защо Комисията възнамерява да предложи правно обвързваща рамка, която да урежда предварителната координация на плановете за важни икономически реформи и да се прилага за всички държави членки от еврозоната. В същото време следва да се намерят начини за привличането и на други държави членки. Това би съответствало на духа на член 121, параграф 1 от ДФЕС, който касае всички държави — членки на ЕС.

Комисията е на мнение, че държавите членки, по отношение на които се прилага **програма за макроикономически реформи**, трябва да бъдат освободени от изискванията за докладване и обсъждане в контекста на предварителната координация, тъй като съгласно програмата те вече спазват строги изисквания за докладване и мониторинг⁸. Все пак Комисията обмисля възможността те да могат да участват на доброволна основа.

Въпроси към участниците в консултацията:

- Съгласни ли сте, че всички държави членки от еврозоната трябва да бъдат задължени да координират предварително на равнище ЕС важните реформи в икономическата политика?
- Ако не, защо? Ако не, кои държави членки следва да бъдат обхванати?
- Съгласни ли сте, че трябва да се намерят начини за включване на държавите членки извън еврозоната?
- Съгласни ли сте, че в обхвата не трябва да попаднат държавите членки, участващи в програма за макроикономически реформи? Трябва ли да им бъде дадена възможност да участват на доброволна основа?

3.2. Процес

Комисията предвижда следния процес на предварителна координация:

- Той ще представлява неразделна част от европейския семестър.
- Участващите държави членки ще представят на Комисията информация относно плановете си за важни икономически реформи.
- Тъй като националните практики на държавите членки за приемането на предложения за реформи се различават, точният момент на подаване на тази информация може да бъде различен за отделните държави членки. Въпреки това тя следва винаги да се предоставя своевременно, за да бъде оценена и обсъдена на равнище еврозона или ЕС. Освен при извънредни ситуации, държавите членки следва да използват съществуващите инструменти, като например **националните програми за реформа**, за да предоставят горепосочената информация.
- Може да бъде предвидена разпоредба за спешност по отношение на случаите, когато неотложността на икономическата ситуация изисква неотложни действия. Комисията би могла например да използва ускорена процедура за одобрение, което да бъде ограничено за определен период, в рамките на който да бъде проведена нормалната процедура.

⁸ Държави членки, по отношение на които се прилага програма за макроикономически реформи, подлежат на строги изисквания за докладване и мониторинг в рамките на програмата — Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за засилване на икономическия и бюджетния надзор над държавите членки в еврозоната, изпитващи или застрашени от сериозни затруднения по отношение на финансовата им стабилност.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:BG:PDF>.

- Въпреки че се очаква държавите членки да предоставят информация относно плановете си за важни икономически реформи по своя инициатива в рамките на европейския семестър, Комисията или Съветът може да изискат от тях или да ги приканят да сторят това при нужда, например когато встъпило в длъжност ново правителство подготвя нови политически мерки. Когато докладват плановете си за важни икономически реформи, държавите членки следва да предоставят на Комисията подробно качествено описание на реформата, включително идентифициране на преследваната основна икономическа цел(-и), времеви график и оценка на очакваните ползи от реформата и въздействието ѝ върху бюджета.
- Комисията ще направи оценка на получените планове и ще приеме становище в рамките на приемливо кратък срок след получаване на информацията от държавата членка. Необходимо е достатъчно време, за да се направи реална оценка на плановете, като в същото време **следва да бъде отчетен националният процес на вземане на решения**. Важно е да се гарантира, че оценката и последващите дискусии на равнище ЕС могат да бъдат интегрирани по подходящ начин в националния процес на вземане на решения, в който участват националният парламент или съответните заинтересовани страни, в т.ч. социалните партньори. Процесът следва да съблюдава изцяло националните правомощия за вземане на решение, като окончателното решение във връзка с плана за реформа ще бъде на самата държава членка.
- Оценката на Комисията ще проучи дали предложената реформа би могла да постигне заявената си цел и да допринесе за подобряване на конкурентоспособността и способността за приспособяване на съответната държава членка. Комисията може да предложи изменения, за да се гарантира, че предложените реформи ще постигнат своето предназначение. С оглед на потенциалното социално въздействие на някои икономически реформи, надлежно ще бъде взето под внимание **социалното измерение**⁹ на реформата. В оценката ще бъде обърнато специално внимание на въздействието на реформата върху функционирането на еврозоната и евентуалните странични ефекти върху други държави членки. В становището на Комисията ще бъдат отчетени и всички **съпътстващи мерки**, за да бъдат сведени до минимум потенциалните неблагоприятни социални последици на тези реформи и другите възможни неблагоприятни краткосрочни последици.
- Оценката и становището на Комисията ще бъдат представени пред Съвета и Еврогрупата. В процеса по обсъждане на плановете биха могли да вземат участие и съответните състави на Съвета. Съветът би могъл да предложи изменения в националния план за реформи, когато измененията биха могли да бъдат обосновани с очакваните ефекти върху други държави членки и върху функционирането на ИПС. Становищата на Комисията и резултатите от дискусиите в Съвета и Еврогрупата следва впоследствие да бъдат взети под внимание при изготвянето на политическите препоръки, отправени към държавата членка **в рамките на европейския семестър**.
- При необходимост Комисията ще посочи (елементи на) реформите, които счита за уместни за други държави членки. Сравнителните оценки и взаимните обучения ще се извършват също в рамките на дейността на Съвета и неговите комитети по преразглеждане на националните политики в отделните области.

Въпроси към участниците в консултацията:

⁹ Комисията ще направи предложения за допълнително затвърдяване на социалното измерение на европейския семестър, без да бъдат създавани нови процедури.

- Съгласни ли сте държавите членки да могат да информират Комисията предварително извън сроковете, установени в националните програми за реформа, относно предстоящи важни национални реформи в икономическата политика?
- Съгласни ли сте Комисията да може да изисква информация и да предлага промени в предложените мерки, които биха могли да засегнат интересите на други държави членки или на еврозоната и ЕС като цяло?

3.3. Гарантиране на демократичната легитимност

Рамката за предварителна координация на най-важните национални реформи може да насърчи прилагането и подобри проектирането на реформите, да гарантира, че те водят до повишаване на ефективността, и да осигури отчитането на страничните ефекти върху други държави при вземането на решения на национално равнище.

Началото на демократичната легитимност и отчетност на процеса трябва да бъде поставено от националните демократични институции. Новият процес, който предстои да бъде въведен, съблюдава националните правомощия за вземане на решение, като окончателното решение във връзка с плана за реформа ще бъде на самата държава членка. Описаната в точка 3.2 по-горе процедура е един от начините за изпълнение на това изискване. Предварителната координация на равнище ЕС следва да бъде организирана, за да се улесни процесът на реформи в държавите членки и да се генерира добавена стойност чрез по-добро проектиране на реформите. На равнище ЕС може да бъде предвиден процес на икономически диалог, например чрез покани от съответния комитет на Европейския парламент към Комисията, председателя на Съвета или председателя на Еврогрупата, за да бъде обсъдено становището на Комисията относно плановете за реформа на дадена държава членка, както и заключенията от дискусиите в Съвета. Съответният комитет на Европейския парламент може да покани и държавите членки да участват в размяната на становища относно планираните важни реформи в икономическата политика.

Въпроси към участниците в консултацията:

- Как може националният процес на вземане на решения да бъде най-ефективно интегриран в предварителната координация?
- Съгласни ли сте, че трябва да има диалог на равнище ЕС с участието на Европейския парламент, Съвета и Комисията?

4. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

В рамките на 2013 г. Комисията ще направи официално законодателно предложение въз основа на настоящата консултация и допълнителни обсъждания с Европейския парламент и Съвета.